



Nr ewid. 146/2013/P/12/153/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
PRZEZ MIASTA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO
ZADAŃ Z ZAKRESU PLANOWANIA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi:
Edward Lis



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 12.06. 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
1.1 Temat i numer kontroli.....	4
1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli	4
1.3 Założenia kontroli	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
4.1. Przygotowanie kontroli	24
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	24
5. ZAŁĄCZNIKI	26

1.1 Temat i numer kontroli

Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (P/12/153).

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie kontroli uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli NIK¹, które wykazały niewielkie zaangażowanie gmin województwa łódzkiego w realizację zadań z zakresu planowania przestrzennego. Skutkowało to niskim stopniem pokrycia obszarów gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Nieprawidłowości dotyczyły także przewlekłości i naruszania przepisów prawa w toku postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdzono również nieterminowość gmin w wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz niepodejmowanie czynności windykacyjnych wobec dłużników zalegających z zapłatą opłat planistycznych.

Na potrzebę przeprowadzenia niniejszej kontroli wskazywały także składane do NIK skargi i wnioski indywidualnych inwestorów, informujące o licznych nieprawidłowościach w działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego.

1.3 Założenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena działalności organów wykonawczych wybranych miast województwa łódzkiego w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w latach 2011–2012. Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

- warunków organizacyjno-prawnych do prowadzenia postępowań w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy,
- sporządzania i aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „studium” oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej „planami miejscowymi”,
- określania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- realizacji dochodów miast z tytułu opłat planistycznych,
- załatwiania spraw roszczeniowych, związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych.

Tematyka kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli na rok 2012 – Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego (priorytet dodatkowy).

Kontrolę przeprowadzono w 6 miastach województwa łódzkiego oraz 3 jednostkach budżetowych miast² realizujących zadania z zakresu planowania przestrzennego, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy

¹ S/09/005 „Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim” – Łódź, lipiec 2010 r., nr ewid. 154/2010/S09005/LLO.

P/10/110 „Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego” – Warszawa, maj 2011 r., nr ewid. 175/2010/P1010/KSR (kontrolę przeprowadzono w Urzędach Miejskich w Zgierzu i Pabianicach oraz w Urzędzie Gminy w Moszczenicy).

S/11/003 „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi” – Łódź listopad 2011 r., nr ewid. 166/2011/S/11/003/LLO.

P/12/147 „Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych”.

² Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek w załączniku nr 1.

z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, zwanej dalej „ustawą o NIK”, przy zastosowaniu kryterium legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 6 grudnia 2012 r. do 12 marca 2013 r.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej kontrolowanych miast. Pomimo zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych, nie nastąpiła istotna poprawa niskiego stopnia pokrycia powierzchni większości miast województwa łódzkiego planami miejscowymi. Stan ten, w połączeniu z nierzetelnym i niezgodnym z obowiązującym prawem ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływał niekorzystnie na ład przestrzenny i realizację zamierzeń inwestycyjnych w miastach.

Na tym tle pozytywnie wyróżniała się, pomimo stwierdzenia opóźnień w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, działalność organów miasta Bełchatowa, ze względu na wysoki wskaźnik pokrycia miasta aktualnymi planami miejscowymi i rzetelne prowadzenie postępowań w sprawach ustalania i pobierania opłat planistycznych.

W połowie miast występowały także znaczne opóźnienia we wszczynaniu postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Zestawienie ocen działalności organów wykonawczych w kontrolowanych miastach przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. We wszystkich sześciu kontrolowanych miastach uregulowano zasady funkcjonowania i zakresy zadań komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących planowania przestrzennego. W 3 z nich (Łódź, Piotrków Trybunalski i Bełchatów) zadania te realizowały wyspecjalizowane jednostki budżetowe (pracownie i biura planowania przestrzennego). Łączne zatrudnienie pracowników zajmujących się planowaniem przestrzennym w kontrolowanych miastach wynosiło 69 osób, w tym 15 osób było wpisanych na listę samorządu zawodowego urbanistów lub architektów.

We wszystkich miastach – zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, zwanej dalej „upzp” – powołano miejskie komisje urbanistyczno-architektoniczne oraz określono ich organizację i tryb działania. (str. 12-13)

2.2.2. Rady sześciu miast – zgodnie z art. 12 ust. 1 upzp – uchwaliły w latach 2005–2011 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W Zgierzu dokument ten (z 2005 r.) był zdezaktualizowany i pomimo podjęcia w grudniu 2008 r. uchwały o przystąpieniu do jego zmiany, do końca 2012 r. nowe studium nie powstało. Brak aktualnego studium spowodował zatrzymanie prac nad opracowaniem planów miejscowych dla miasta, w którym stopień pokrycia planami wynosił na koniec 2012 r. 5,6%. (str. 13-14)

2.2.3. W latach 2011–2012 powierzchnia kontrolowanych miast objęta planami miejscowymi zwiększyła się o 971,7 ha (1,8% ogólnej powierzchni), na co w znacznej części wpłynęły wysokie efekty działalności planistycznej w Bełchatowie (433,3 ha - 12,5% powierzchni Miasta). Na koniec 2012 r. średni stopień pokrycia planami powierzchni tych miast wynosił 11,5%⁶.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁶ W programie kontroli przyjęto brak tolerancji (ocenę negatywną) dla stopnia pokrycia planami miejscowymi obszaru miasta poniżej 15%.

Szczególnie niski stopień pokrycia planami miejscowymi obszaru miasta, stwierdzono w Tomaszowie Mazowieckim (4,23%), Łodzi (5,36%) i Zgierzu (5,6%), podczas gdy w Bełchatowie wyniósł on 57,61%. W pozostałych dwóch miastach wskaźnik ten wyniósł 23,38% (Piotrków Trybunalski) i 10,87% (Radomsko). W związku z tą sytuacją, ustalanie przeznaczenia terenów oraz określanie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy odbywało się w znacznej mierze w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Przyczyniało się to do zabudowy miast nie zawsze zgodnie z ustalonymi w studium lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego. W latach 2011–2012 w Łodzi uchwalono plany miejscowe dla 285 ha, przy równoczesnym ustaleniu warunków zabudowy w drodze decyzji dla około 440 ha. Stwierdzono jednocześnie 111 lokalizacji, użytkowanych niezgodnie z ustaleniami studium (str. 14-19)

2.2.4. W Zgierzu i Tomaszowie Mazowieckim nie opracowano wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 upzp. W pozostałych miastach (z wyjątkiem Bełchatowa) przyjęte w programach zadania planistyczne były realizowane w niewielkim stopniu (na koniec 2012 r. zaawansowanie harmonogramu sporządzania planów miejscowych w Łodzi na lata 2011–2014 wyniosło 5,3%).

Zdaniem NIK, brak tych dokumentów programowych lub niewielki poziom wykonania założonych zadań, skutkujący niskim poziomem obłożenia powierzchni kontrolowanych miast planami miejscowymi, wskazuje na nierzetelną realizację zadania własnego gminy, określonego w art. 3 ust. 1 upzp. Wśród przyczyn tego stanu prezydenci kontrolowanych miast wskazywali na czynniki niezależne od władz gminnych (m.in. czasochłonność powtarzania czynności proceduralnych przy uwzględnianiu w projektach planów zgłoszonych uwag i opinii), tym niemniej nie usprawiedliwiają one, utrzymującego się od szeregu lat, kilkuprocentowego wskaźnika obłożenia obszaru miast planami miejscowymi. (str. 14-15)

2.2.5. W trzech miastach (Łódź, Tomaszów Mazowiecki i Zgierz) wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nastąpiło z naruszeniem art. 50 ust. 4 i art. 53 ust. 1 i 3 upzp. Ustalono, że w obiegu prawnym znalazły się projekty decyzji niepodpisane przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów (Zgierz), decyzje wydano pomimo braku analiz warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu (Zgierz) oraz nie powiadamiano stron w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie (Łódź, Tomaszów Mazowiecki). Wymienione nieprawidłowości stwierdzono w 29 postępowaniach spośród 86 kontrolowanych (34%). (str. 17-18)

2.2.6. W pojedynczych przypadkach decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydano z niewielkim przekroczeniem 65-dniowego terminu, skutkującego - na podstawie art. 51 ust. 2 upzp - wymierzeniem kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki (Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Piotrków Trybunalski i Radomsko). Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w 0,9% prowadzonych spraw. (str. 17-18)

2.2.7. We wszystkich miastach nie przestrzegano 2-miesięcznego terminu wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 35 § 3 w związku z art. 35 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, zwanej dalej „Kpa”). Utrudnienia z tego tytułu napotkało 724 inwestorów (42,7% spośród kontrolowanych 1.695 postępowań o wydanie decyzji o warunkach

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

zabudowy, będącej - w przypadku braku planu miejscowego - jednym z podstawowych dokumentów wymaganych przy uzyskaniu pozwolenia na budowę). Najwyższy odsetek decyzji wydanych po upływie 2-miesięcznego terminu stwierdzono w Tomaszowie Mazowieckim (72,6%), Łodzi (69,4%) i Radomsku (57%). W Łodzi powyżej pół roku załatwiano 39 ze 170 kontrolowanych spraw (maksymalny czas załatwienia sprawy wyniósł 866 dni), a w Tomaszowie Mazowieckim 8 z 62. Szczególnym przypadkiem nierzetelnego działania organu wykonawczego miasta było prowadzenie od 2006 r. postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla osiedla mieszkaniowego przy ul. Szczecińskiej w Łodzi. Jedną z przyczyn tego stanu były - według uzasadnienia wyroku NSA z 15 listopada 2012 r. – ewidentne zaniedbania przy wyznaczaniu obszaru analizowanego oraz niewykonanie zaleceń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 lutego 2011 r. (str. 18-22)

2.2.8. W pięciu miastach (z wyjątkiem Bełchatowa) przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy nie przestrzegano przepisów Kpa i upzp:

- w 72% badanych spraw⁸ inwestorów nie powiadamiano na piśmie o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy lub powiadamiano z opóźnieniem sięgającym nawet ponad 700 dni. Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 Kpa,
- w 19% kontrolowanych postępowań nie wezwano inwestorów do uzupełnienia wniosków, czym naruszono przepis art. 64 § 2 Kpa,
- z przekroczeniem terminu określonego w art. 62 ust. 1 upzp podjęto 41% postępowań⁹ zawieszonych z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego,
- w 3% spraw projekty decyzji nie zostały podpisane przez uprawnione osoby. (str. 20-21)

2.2.9. W trzech miastach (Tomaszów Mazowiecki, Zgierz i Radomsko) rejestry wydanych decyzji o warunkach zabudowy prowadzono niezgodnie z obowiązującym wzorem, a w jednym przypadku (Zgierz) dokonywano w nich niedopuszczalnych poprawek. (str. 21)

2.2.10. W Zgierzu nie wszczynano postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, pomimo posiadania wypisów aktów notarialnych, dotyczących zbycia nieruchomości na terenach objętych planami miejscowymi. W Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim postępowania te wszczynano ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym od 110 do 605 dni. Było to niezgodne z art. 37 ust. 6 upzp stanowiącym, iż ustalenie opłaty planistycznej w drodze decyzji następuje bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. W pozostałych miastach nie stwierdzono nieprawidłowości (w Radomsku nie prowadzono postępowań wobec braku wypisów aktów notarialnych). (str. 22-23)

2.2.11. W trzech miastach (Łódź, Piotrków Trybunalski i Radomsko) zgłoszono wnioski roszczeniowe związane z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, która spowodowała, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Do końca 2012 r. rozpatrzono 14 wniosków (na 20 złożonych), z których 13 załatwiono odmownie (część z nich została zaskarżona do sądu). (str.23)

2.2.12. Organy wykonawcze Piotrkowa Trybunalskiego i Radomska nie wywiązały się z ustawowego obowiązku - określonego w art. 37 ust. 8 upzp - przedstawiania radzie miejskiej, co najmniej raz

⁸ Zbadano 100 najdłużej załatwianych spraw.

⁹ Zbadano 49 podjętych postępowań.

w roku, informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 2-3 i ust. 5, i wydanych decyzjach, o których mowa w ust. 6 i 7. (str. 23)

2.2.13. Prezydenci dwóch miast nie wykonali wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych NIK. W Zgierzu nie doprowadzono do wymaganego stanu rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy, pomimo poinformowania NIK o zrealizowaniu wniosku w tym zakresie (kontrola z 2010 r.). W Łodzi zapowiedziane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 2012 r. starania, mające na celu bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie opłat planistycznych i wystawianie tytułów wykonawczych, nie przyniosły oczekiwanych efektów. (str. 21-23)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W latach 2011–2012 nie uległ poprawie stopień pokrycia obszarów miast planami miejscowymi. Brak tych planów, będących instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni poprzez m.in. wiążące ustalenie przeznaczenia terenów, był istotną przeszkodą w zrównoważonym rozwoju miast. Niewystarczający, w stosunku do potrzeb, wzrost obszarów objętych planami miejscowymi nie tylko utrudniał prawidłowe gospodarowanie przestrzenią, ale także miał negatywny wpływ na rozwój inwestycji oraz eliminował kontrolę społeczną z procesu ustalania warunków zabudowy terenów. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych planu miejscowego następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał więc wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania określonego obszaru, o ile był zgodny z przepisami odrębnymi i warunkami określonymi w art. 61 upzp. Sytuacja taka sprzyjała zabudowie niezgodnie z zasadami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium. Dodatkowym utrudnieniem dla inwestorów było nieuzasadnione wydłużanie postępowań w sprawie ustalania warunków zabudowy. Kontrola wykazała ponadto nieterminowość organów przy wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne oraz niepodejmowanie czynności windykacyjnych wobec dłużników.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wzmocnienie systemu kontroli i nadzoru nad realizacją zadań związanych z planowaniem przestrzennym, w szczególności poprzez:

- opracowanie i bieżące monitorowanie realizacji wieloletnich programów sporządzania planów miejscowych,
- zdyscyplinowanie osób odpowiedzialnych za terminowość i rzetelne przestrzeganie procedur wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- systematyczne przedstawianie radom gmin informacji o wydanych decyzjach w sprawie opłaty planistycznej i zgłoszonych roszczeniach z tytułu niemożności lub ograniczenia korzystania z nieruchomości, związanych z uchwaleniem planu miejscowego.

Wyniki kontroli wskazały także na wyraźną różnicę pomiędzy długotrwałością postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, uzależnioną od rodzaju inwestycji. W miastach objętych kontrolą, poza pojedynczymi przypadkami, decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawano w terminach określonych w art. 35 § 1 i 3 Kpa, podczas gdy w przypadku pozostałych inwestycji, 42,7% inwestorów nie otrzymało w tym terminie decyzji o warunkach zabudowy.

Zdaniem NIK, sytuację tę należy w znacznej mierze wiązać z istniejącym zagrożeniem nałożenia kary pieniężnej (w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki), w przypadku niewydania przez organ decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku (art. 51 ust. 2 upzp).

Stąd też, uzasadnione jest ponowienie wniosku do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, w celu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie kary pieniężnej za nieuzasadnione opóźnienie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy¹⁰.

¹⁰ Powyższy wniosek NIK sformułowała już w 2009 r. w „Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę” (nr. ewid. 13/2009/108003/KSR).

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Podstawowym aktem prawnym normującym sposób gospodarowania przestrzenią jest upzp¹¹, która w art. 1 ust. 1 określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 upzp, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium i planów miejscowych.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 upzp). W przypadku braku planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 upzp).

Studium określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 upzp). Plan miejscowy ustala natomiast przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposób ich zagospodarowania i zabudowy. (art. 14 ust. 1 upzp).

Plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Jest dokumentem sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu regionu (i to w sposób zaplanowany przez samorząd terytorialny), ponieważ m.in. zmniejsza ryzyko podejmowania indywidualnych decyzji inwestycyjnych. W przeciwieństwie do studium, nie jest dokumentem, którego sporządzenie jest obligatoryjne, z wyjątkami określonymi w art. 10 ust. 2 pkt 8 i art. 14 ust. 7 upzp.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawana jest w oparciu o uregulowania zawarte w art. 50 – 58 upzp, w terminie do 65 dni od dnia złożenia wniosku, pod rygorem wymierzenia kary pieniężnej (art. 51 ust. 2 upzp).

Stosownie do postanowień art. 59 ust. 1 upzp decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest w przypadkach zmiany zagospodarowania terenu (przy braku planu miejscowego), polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 upzp. W art. 61 ust. 1 upzp określono warunki, których jedynie łączne spełnienie umożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy, natomiast w art. 62 upzp przewidziano możliwość zawieszenia postępowania w określonych sytuacjach.

Terminowość wydawania decyzji administracyjnych regulują przepisy Kpa. Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Do terminów tych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 Kpa).

¹¹ Patrz przypis 5.

Zgodnie z art. 36 § 1 Kpa o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.

Jeżeli wniosek jest niekompletny, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 Kpa).

W art. 36 - 37 upzp uregulowano problem wzajemnych rozliczeń pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości, powstałych w związku ze zmianą wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego. Zgodnie z art. 36 ust. 1 upzp, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń z powyższego tytułu może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2). Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 upzp, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 upzp).

Natomiast w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, ustanowiono tzw. opłatę planistyczną - jednorazową opłatę ustaloną w planie miejscowym, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy i jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 upzp).

Stosownie do postanowień art. 37 upzp m.in.:

- roszczenia gminy do uiszczenia opłaty planistycznej można zgłaszać w terminie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (ust. 4);
- organ wykonawczy ustala opłatę planistyczną, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (ust. 6);
- organ wykonawczy przedstawia okresowo - odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku na sesji rady gminy informację m.in. o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną (ust. 8).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do prowadzenia postępowań w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy

1. W trzech miastach sporządzanie planów miejscowych powierzono jednostkom budżetowym tych miast. Zasady funkcjonowania i zakresy zadań komórek organizacyjnych tych jednostek określono w regulaminach organizacyjnych.

- W Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w **Łodzi** sporządzanie projektów planów miejscowych należało do zadań Oddziału Planowania Przestrzennego. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w Oddziale zatrudnionych było 30 osób, z czego 5 posiadało uprawnienia urbanistyczne, 1 – architektoniczne. W Pracowni funkcjonowały także Oddziały Wspomagania Projektowania oraz Komunikacji i Inżynierii, liczące łącznie 13 pracowników. Dodatkowo Pracownia zlecała na zewnątrz opracowywanie projektów planów miejscowych.

- W Biurze Planowania Przestrzennego w **Bełchatowie** realizacją opracowań planistycznych zajmowało się 7 osób (1 wpisana była na listę członków izby samorządu zawodowego architektów). Dodatkowo zlecano do wykonania prace m.in. z zakresu opracowywania prognoz skutków finansowych, powiązań komunikacyjnych, a osobie posiadającej uprawnienia urbanistyczne – sprawdzania i weryfikacji projektów planów i zmian.
- W Pracowni Planowania Przestrzennego w **Piotrkowie Trybunalskim** projekty planów miejscowych i studium opracowywało 8 osób (4 posiadały stosowne uprawnienia).

W **Tomaszowie Mazowieckim** i **Radomsku** zadania z zakresu tworzenia projektów planistycznych wykonywane były przez komórki organizacyjne urzędów tych miast. W Tomaszowie Mazowieckim w komórce takiej zatrudnionych było 7 osób, w tym 3 posiadające uprawnienia architektoniczne lub urbanistyczne, w Radomsku – 9 osób, w tym 1 posiadająca wymienione uprawnienia.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Zgierza, opracowywanie projektów planów miejscowych i ich zmian należało do zadań Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji. W Wydziale tym zatrudnionych było 8 osób, lecz żadna nie posiadała uprawnień urbanistycznych bądź architektonicznych. W kontrolowanym okresie sporządzanie projektów planów miejscowych powierzano uprawnionym wykonawcom zewnętrznym.

2. Zgodnie z art. 8 ust. 3 upzp prezydenci pięciu kontrolowanych miast powołali miejskie komisje urbanistyczno – architektoniczne oraz ustalili w drodze regulaminów ich organizację i tryb działania. W Bełchatowie, jako organ doradczy Prezydenta Miasta funkcjonowała Powiatowa Komisja Urbanistyczno - Architektoniczna, powołana przez Starostę Bełchatowskiego na mocy porozumienia z dnia 27 stycznia 2004 r. W skład wszystkich komisji wchodziły osoby o wykształceniu i przygotowaniu fachowym, związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, a co najmniej połowę z nich rekomendowały branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe. Przykładowo:

- *Miejska Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna, powołana przez Prezydenta Miasta **Łodzi** w latach 2011–2012 odbyła 16 posiedzeń i wydała 25 opinii w sprawie projektów planów miejscowych lub ich zmian.*
- *W **Piotrkowie Trybunalskim** Komisja odbyła 7 posiedzeń, pozytywnie opiniując projekt zmiany studium, wnioski o zmianę studium oraz projekty planów miejscowych i ich zmian.*
- *W **Tomaszowie Mazowieckim** w latach 2011–2012 Komisja nie odbywała posiedzeń i nie wydawała opinii. Jak wyjaśnił zastępca Prezydenta Miasta, we wskazanym okresie nie sporządzono dokumentów, wymagających zaopiniowania przez Komisję. Nie zgłaszano także do Komisji problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym Miasta, zatem nie było potrzeby korzystania z jej porad.*

3.2.2. Określanie polityki przestrzennej miasta poprzez sporządzanie i aktualizację studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

1. Zadaniem własnym gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1 upzp, jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym m.in. uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – podstawowego dokumentu planistycznego – określającego długookresową politykę przestrzenną.

Wszystkie kontrolowane miasta posiadały studium. Uchwalenia tych opracowań rady miast dokonały w latach 2005–2011.

Nieaktualne studium, przyjęte uchwałą z dnia 17 listopada 2005 r., ze zmianami z 29 grudnia 2005 r., posiadało Miasto **Zgierz**. Na dezaktualizację przyjętych w nim ustaleń wskazywano już w 2008 r.

Wprawdzie w grudniu 2008 r. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany, jednak do końca 2012 r. nie zakończono prac nad projektem. Ustalono m.in., że:

- Wykonawca zobowiązał się sporządzić kompletne opracowanie studium do 31 grudnia 2011 r. Terminu tego jednak nie dochował i w dniu 19 września 2012 r. zrezygnował z kontynuowania prac. Za wykonane prace wykonawcy wypłacono 85% wynagrodzenia umownego. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, zgłoszone przez wykonawcę obiektywne problemy organizacyjne zadecydowały o polubownym rozliczeniu i rozwiązaniu umowy z wykonawcą. W ocenie NIK, ze strony Urzędu brak było skutecznych działań zapewniających terminowe wykonanie projektu zmiany studium. W konsekwencji, dokończenie prac nad studium, z terminem do 31 października 2013 r., powierzono nowemu wykonawcy. Jednakże w stosunku do terminu pierwotnego prace wydłużył się o 31 miesięcy i trwać będą prawie 4,5 roku. Wzrosły także koszty wykonania projektu o 15.084 zł (24%). Dodatkowo, sytuacja ta spowodowała również zatrzymanie prac nad sporządzanymi projektami planów miejscowych.

2. W czasie obecnej kadencji z obowiązku – określonego w art. 32 ust. 1 upzp – dokonania oceny aktualności studium i planów miejscowych wywiązał się prezydent jednego miasta.

- Stosownie analizy Prezydent Miasta Radomska sporządził i przekazał Radzie Miejskiej zarówno w 2011 jak i w 2012 r. Analiza wykonana w 2012 r. wykazała, że ustalenia studium były częściowo nieaktualne. Do końca 2012 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie uaktualnienia studium.

W **Piotrkowie Trybunalskim** dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta w kontekście oceny aktualności studium w poprzedniej kadencji rady. Rada nowej kadencji w dniu 30 listopada 2011 r. uchwaliła zmianę studium. Ocena aktualności tego studium i planów miejscowych zostanie przedstawiona Radzie Miejskiej w ostatnim roku jej kadencji. Według wyjaśnień Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim przedstawianie radnym oceny aktualności studium w ostatnim roku jest podsumowaniem kadencji i stanowi materiał wyjściowy do dalszych działań planistycznych.

W pozostałych miastach prezydenci nie dokonali do końca 2012 r. analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. I tak na przykład:

- W Urzędzie Miasta **Łodzi** analiza zmian była w 2012 r. w trakcie opracowywania. Jako cząstkową informację wyjściową wykorzystano m.in. analizę zmian pod kątem użytkowania gruntów i lokalizacji zabudowy na przestrzeni lat 2009–2011¹², w której wykazano m.in. niezgodności w użytkowaniu gruntów dotyczących terenów o przewadze upraw rolnych, terenów zieleni naturalnej i upraw rzecznych oraz zieleni urządzonej z programem usługowym, a także terenów zieleni leśnej. Łącznie na terenach tych wystąpiło 111 zmian (około 25,4 ha) niezgodnych z ustaleniami studium.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** do końca 2012 r. nie dokonywano analizy zmian pod kątem oceny aktualności studium uchwalonego 18 grudnia 2009 r. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy Prezydenta Miasta „do końca obecnej kadencji pozostało jeszcze ok. dwóch lat. Zatem nie można przesądzać, iż analiza taka nie będzie wykonana”.

3.2.3. Sporządzanie i uaktualnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

1. Stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 upzp organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do opracowania wieloletniego programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W dwóch miastach nie opracowano tego rodzaju dokumentu:

- W **Zgierzu** przyczyną nieopracowania wieloletniego programu był brak aktualnego studium.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** w dniu 26 października 2011 r. uchylono uchwałę Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego dla całego obszaru Miasta. Od tego czasu nie określono wieloletniego programu oraz listy i kolejności sporządzania planów miejscowych. Zdaniem zastępcy Prezydenta dokument taki powinien być wynikiem analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz oceny aktualności planów miejscowych, a dokonanie takiej analizy i oceny powinno nastąpić do końca kadencji.

¹² Wnioski z detekcji ortofotomapy z 2009/2011 pod kątem analizy zmian użytków gruntowych i lokalizacji zabudowy w granicach administracyjnych Miasta Łodzi w kontekście oceny aktualności obowiązującego studium.

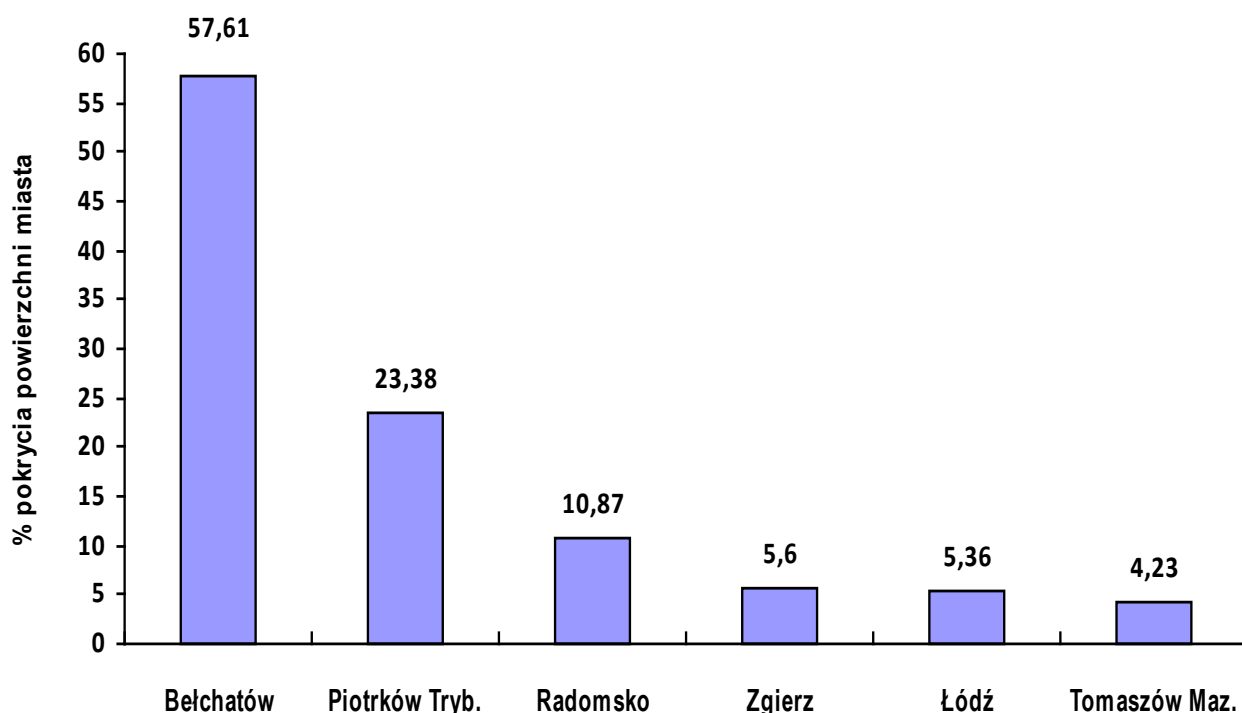
Spośród pozostałych 4 miast, posiadających wieloletnie programy sporządzania planów miejscowych, szczególnie niski stopień realizacji ujętych w nich zadań stwierdzono w Łodzi.

- Ustalony w dniu 17 listopada 2011 r. „Harmonogram sporządzania planów miejscowych na lata 2011–2014” zakładał zakończenie w 2012 r. 19 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 3,59% powierzchni Miasta (1.031 ha). W tym terminie sporządzono 7 projektów dla 0,68% (203 ha), z tego uchwalono plany miejscowe dla 0,1% terenu Łodzi (32 ha). Termin opracowania 10 projektów w dniu 17 września 2012 r., na podstawie zmiany harmonogramu, przesunięto na rok 2013. Według stanu na koniec 2012 r., 4 spośród tych projektów znajdowały się w początkowej fazie opracowania i w porównaniu do stanu zaawansowania prac planistycznych z maja 2011 r. (ustalenia poprzedniej kontroli NIK), brak było postępu w pracach planistycznych. Za podstawowe przyczyny niedotrzymania zakładanych terminów Prezydent Miasta uznał m.in. równoległe prowadzenie prac projektowych i koncepcyjnych nad przebiegiem projektowanych ulic i obwodnic miejskich, konieczność ponawiania czynności proceduralnych w przypadku dokonywania zmian w projektach na skutek uwzględnienia w nich uwag i opinii oraz wysoki stopień skomplikowania w centrum miasta zagadnień przestrzennych, konserwatorskich i społeczno-ekonomicznych.

2. W latach 2011–2012 w kontrolowanych miastach uchwalono 61 planów miejscowych lub ich zmian, obejmujących łącznie 1.125 ha (nowe plany obejmowały powierzchnię 971,7 ha – 1,8% całkowitej powierzchni miast). Według stanu na koniec 2012 r. łączna powierzchnia objęta planami miejscowymi w skontrolowanych miastach wyniosła 6.111 ha i stanowiła 11,5% obszaru całkowitej ich powierzchni (53.019 ha). Pokrycie planami miejscowymi w poszczególnych kontrolowanych miastach przedstawiało się w następujący sposób:

Wykres nr 1

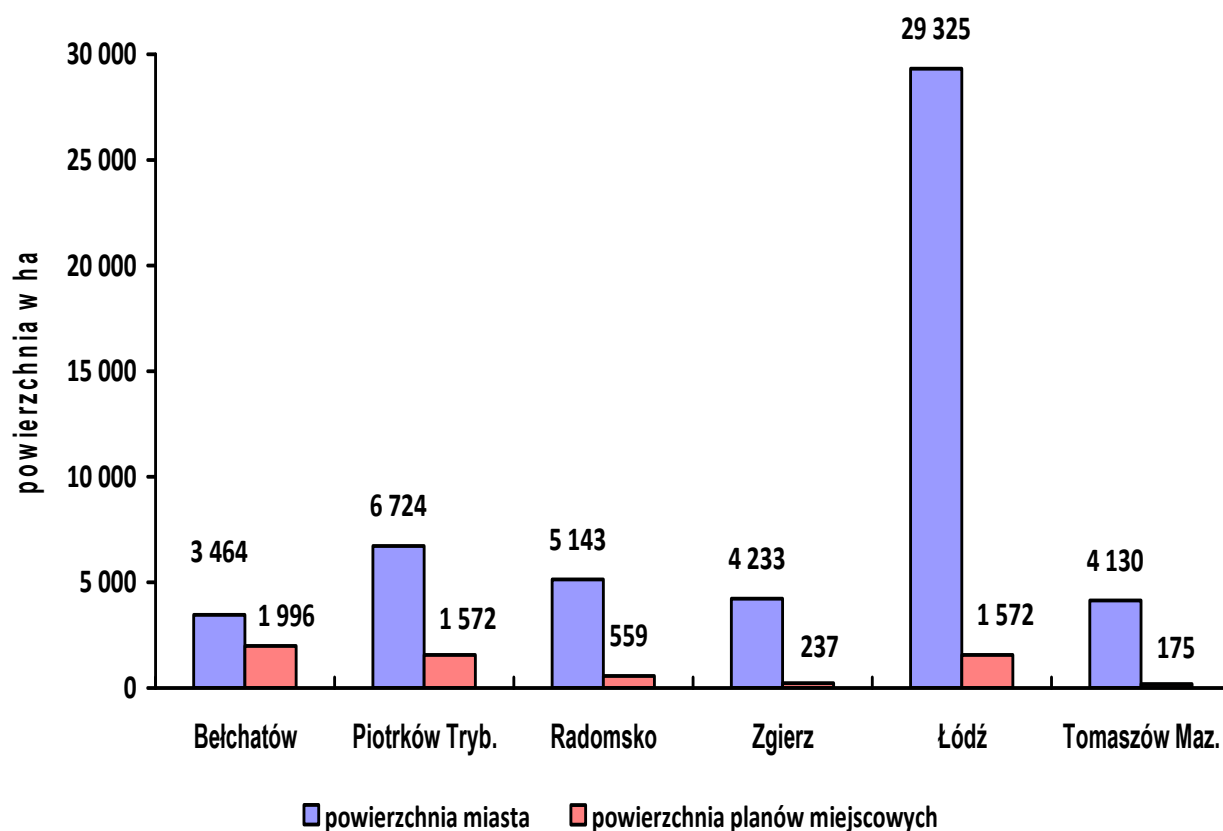
Stopień pokrycia kontrolowanych miast planami miejscowymi według stanu na 31 grudnia 2012 r.



Źródło: materiały kontrolne NIK

Wykres nr 2

Powierzchnia planów miejscowych do powierzchni miast ogółem (stan na 31 grudnia 2012 r.)



Źródło: materiały kontrolne NIK

Najwyższy stopień pokrycia miasta planami miejscowymi stwierdzono w **Bełchatowie** (57,61%), **Piotrkowie Trybunalskim** (23,38%) i **Radomsku** (10,87%).

W latach 2011–2012 w **Bełchatowie** uchwalono 13 planów miejscowych lub ich zmian, obejmujących 575,7 ha, tj. 16,62% powierzchni Miasta (nowe plany pokrywały 433,3 ha – 12,5%), natomiast w **Piotrkowie Trybunalskim** przyjęto 30 planów miejscowych lub ich zmian dla 172,56 ha – 2,57% (nowe plany dla 161,9 ha). W **Radomsku** uchwalono 4 plany, dla 88,2 ha (1,7%), w **Łodzi** – 13 planów miejscowych o łącznej powierzchni 285 ha (0,99%). Ponadto w 2012 r. przekazano do uchwalenia Radzie Miejskiej w Łodzi projekt planu dla 171 ha (0,58%). W **Zgierzu** uchwalono 1 plan miejscowy, dla 3,3 ha (0,08%). W **Tomaszowie Mazowieckim** nie uchwalono żadnego planu miejscowego.

Najniższy stopień pokrycia obszaru miast planami miejscowymi występował na terenach **Tomaszowa Mazowieckiego** (4,23%), **Zgierza** (5,6%) i **Łodzi** (5,36%).

- W Tomaszowie Mazowieckim od początku 2004 r. przyjęto plany miejscowe dla niespełna 1% powierzchni Miasta. Od grudnia 2008 r. do października 2011 r. trwały prace nad sporządzeniem projektu dla całego obszaru Miasta. Wykonawca nie wywiązał się jednak z realizacji tego zadania i 26 października 2011 r. Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego uchyliła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego planu. W związku z niezrealizowaniem przez wykonawcę projektu planu, we wrześniu 2011 r. Gmina Miasto Tomaszów Mazowiecki złożyła w sądzie okręgowym pozew o odszkodowanie w wysokości wypłaconego dotychczas wynagrodzenia (457.500 zł). Według stanu na dzień zakończenia kontroli postępowanie sądowe było w toku, na etapie powoływania biegłego.

- Od 26 października 2011 r. do końca 2012 r. Rada Miejska w Tomaszowie Mazowieckim podjęła 7 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów, obejmujących łącznie 677,75 ha (16,24% powierzchni Miasta). Projekty te realizowane były przez Biuro Architekta Miasta Zespół Planów Miejsowych i na koniec 2012 r. znajdowały się w początkowej fazie prac. Przyczyną takiego stanu - według zastępcy Prezydenta Miasta - były głównie problemy finansowe i kadrowe.
- Według stanu na 31 grudnia 2012 r. na terenie miasta Zgierza obowiązywało ogółem 12 planów miejscowych, obejmujących łącznie 5,6% powierzchni Miasta (237,2 ha). Jednocześnie z nich uchwalono w latach 1998–2010, jeden plan (3,3 ha) - w 2011 r. W kontrolowanym okresie w trakcie opracowywania znajdowało się 7 projektów planów miejscowych, obejmujących łącznie 23,83% powierzchni Miasta (1.008,67 ha). Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tych planów podjęto w latach 2004 – 2012. Prace nad projektem 1 planu nie były kontynuowane od listopada 2011 r., a w odniesieniu do 5 planów od lipca 2012 r., z uwagi na ich niezgodność z projektem zmiany studium.

W latach 2011–2012 skierowano do Rady Miejskiej w Łodzi i uchwalono 13 planów miejscowych o łącznej powierzchni 285 ha (0,99% powierzchni Miasta). Od października 2006 r. stopień pokrycia Miasta planami miejscowymi w stosunku do końca 2012 r. wzrósł o 2,6% (752 ha).

- NIK negatywnie oceniła działalność Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi, która od początku funkcjonowania (październik 2006 r.) sporządziła łącznie 13 projektów planów miejscowych, dla 0,81% powierzchni Miasta (231 ha). W tym czasie wykonawcy zewnętrzni opracowali 5 projektów, dla 2,36% terenu Łodzi (692 ha). Jednostka ta w niewielkim stopniu zrealizowała zadania określone w harmonogramie sporządzania planów miejscowych na lata 2011–2014. Konieczne zatem było przesunięcie terminów zakończenia prac nad częścią projektów planów z 2012 na 2013 rok. Według wyjaśnień Dyrektora przyczynami niewielkich postępów w pracach nad planami miejscowymi były czynniki niezależne od Pracowni, w tym m.in. prace projektowe i koncepcyjne nad przebiegiem projektowanych ulic i obwodnic miejskich, czy utrudnienia konserwatorskie. Wskazał także, iż harmonogram zakładał „optymistyczne” terminy realizacji prac. NIK nie kwestionowała obiektywnych przyczyn opóźnień, nie zgodziła się natomiast ze stwierdzeniem dotyczącym „optymistycznych” terminów, wskazując jednocześnie, że prace nad częścią niezrealizowanych w 2012 r. projektów planów, sporządzanych na podstawie uchwał z 2007 i 2009 roku, trwały już w trakcie poprzedniej kontroli NIK. Ponadto, z odpowiedzi Dyrektora Pracowni na wystąpienie pokontrolne z września 2011 r. wynikało, że harmonogram „przygotowano w wersji możliwej do realizacji” z uwagi na zdolności finansowe i organizacyjne jednostki. NIK zauważyła także, iż według stanu na koniec 2012 r. na wykonanie oczekiwało 85 uchwał Rady Miejskiej, podjętych w latach 2004–2012, w sprawie przystąpienia do sporządzenia planów miejscowych dla terenu Miasta o łącznej powierzchni 13.377,9 ha, tj. dla 45,6% powierzchni Miasta.
- Decyzją radnych Rady Miejskiej w Łodzi nie został uchwalony projekt planu dla części położonej w dolinie rzeki Sokołówki¹³, zajmującego 0,58% powierzchni Miasta. Plan obejmował tereny częściowo zainwestowane oraz tereny rezerwowane pod układ drogowy Miasta. W okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2013 r. projekt planu trzykrotnie zdejmowano z porządku obrad Rady Miejskiej. Na sesji w dniu 6 lutego 2013 r. projekt planu został odrzucony bez przeprowadzenia dyskusji (na posiedzeniach poprzedzających sesję uzyskał negatywne opinie komisji). Projekt planu sporządzała firma zewnętrzna, za wynagrodzeniem w kwocie 156.862 zł (do lutego 2013 r. wykonawcy wypłacono 111.708 zł).
- Według p. o. zastępcy Dyrektora Pracowni, nieuchwalenie przez Radę Miasta przedmiotowego projektu planu miejscowego spowodowało powstanie dużego prawdopodobieństwa pozbawienia Łodzi połączenia z autostradą A2 poprzez drogę ekspresową S14.

3.2.4. Określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

1. Kształtowanie przestrzeni części miast nieobjętych planami miejscowymi następowało w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W badanym okresie złożono łącznie 7.375 wniosków i wydano 7.110 takich decyzji. Spośród ww. decyzji 1.133 dotyczyły ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dziesięć z tych decyzji wydano po 65-dniowym terminie,

¹³ Uchwała nr XIV/233/07 Rady Miejskiej z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego.

skutkującym – na podstawie art. 51 ust. 2 upzp – wymierzeniem kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki. Na przykład:

- Ze 108 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w **Piotrkowie Trybunalskim** jedną wydano z przekroczeniem terminu o 7 dni. Prezydent Miasta zapłacił nałożoną przez Wojewodę Łódzkiego karę w wysokości 3.500 zł¹⁴.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** na 78 decyzji, jedną wydano z przekroczeniem - o 11 dni - obowiązującego terminu. Wojewoda Łódzki nałożył na Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego karę w wysokości 5.500 zł¹⁵.

W wyniku kontroli 86 losowo wybranych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (7,6% ogółem wydanych w latach 2011–2012) ustalono, że zgodnie z art. 54 upzp wszystkie kontrolowane decyzje określały rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych i linie rozgraniczające teren inwestycji. Stosownie do postanowień art. 50 ust. 4 upzp, 74 projekty zostały sporządzone przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 12 badanych sprawach.

- W **Zgierzu** na 20 kontrolowanych spraw, w 12 brak było projektów decyzji, sporządzonych przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów, co było niezetelne i nielegalne. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu Miasta Zgierza wynikało, że projekty decyzji sporządzała osoba uprawniona, lecz ich nie podpisała. Nieprawidłowości te spowodowane były niedopatrzeniem pracowników Wydziału.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 upzp, w 66 postępowaniach dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, jak również analizy stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Braki w tym zakresie stwierdzono w 20 sprawach.

- W **Zgierzu** na 20 losowo wybranych spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, we wszystkich brak było pisemnych analiz, wymaganych art. 53 ust. 3 upzp. Było to zatem postępowanie nielegalne i niezetelne. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu Miasta Zgierza, analizy takie przeprowadzano, lecz ich nie dokumentowano. Nieprawidłowości te spowodowane były niedopatrzeniem pracowników Wydziału.

W 77 sprawach o wszczęciu postępowania oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamiano w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestorów oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których lokalizowano inwestycje celu publicznego, zawiadamiano na piśmie. Z wynikającego z art. 53 ust. 1 upzp obowiązku obwieszczenia o wszczęciu postępowania i decyzji kończącej nie wywiązano się w 6 sprawach, w 3 przypadkach brak było obwieszczenia lub zawiadomienia na piśmie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości o postanowieniach w sprawie uzgodnienia inwestycji. Uchybienia te stwierdzono w Łodzi i w Tomaszowie Mazowieckim. Według wyjaśnień, główną przyczyną ich powstania była duża ilość równolegle rozpatrywanych spraw.

¹⁴ Postanowienie Wojewody Łódzkiego nr 2/2012 z dnia 19 stycznia 2012 r.

¹⁵ Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego w dniu 20 stycznia 2012 r. złożył do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zażalenie na postanowienie Wojewody Łódzkiego nr 1/2012 z dnia 9 stycznia 2012 r. Według stanu na dzień zakończenia kontroli sprawa była w toku.

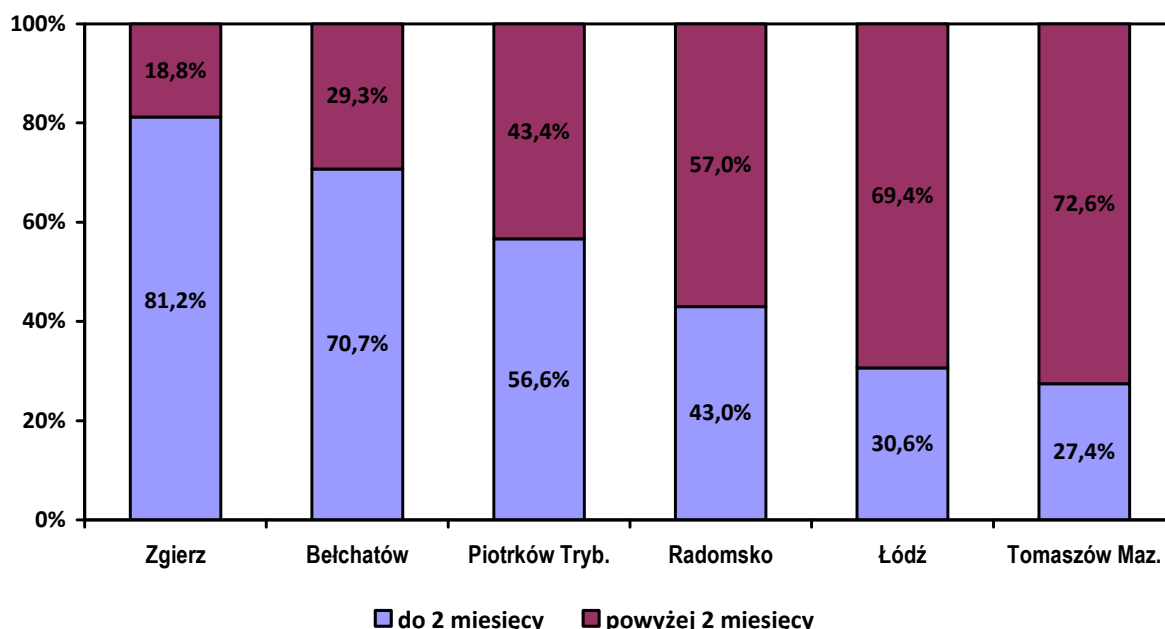
2. W latach 2011–2012 w kontrolowanych miastach wydano łącznie 5.977 decyzji o warunkach zabudowy, z tego:

– w Łodzi	4.227 ¹⁶
– w Zgierzu	489
– w Piotrkowie Trybunalskim	445
– w Radomsku	437
– w Tomaszowie Mazowieckim	287
– w Bełchatowie	92

Pod kątem terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy zbadano 1.695 spraw (28% spraw zakończonych wydaniem w latach 2011–2012 ostatecznych decyzji). W terminie do 2 miesięcy¹⁷ wydano 971 decyzji (57,3% badanych decyzji).

Wykres nr 3

Terminowość wydawania w poszczególnych miastach w latach 2011–2012 decyzji o warunkach zabudowy



Źródło: materiały kontrolne NIK

- W Tomaszowie Mazowieckim z badanych 62 postępowań 45 (72,6%) załatwiono w terminie powyżej 2 miesięcy (do 180 dni – 37 spraw, do 257 dni – 8 spraw).
- W Radomsku na 437 decyzji 249 (57%) wydano w terminie powyżej 2 miesięcy.
- W Piotrkowie Trybunalskim na 445 decyzji wydanych w latach 2011–2012, w terminie ponad 2 miesiące załatwiono łącznie 193 sprawy (43,4%), z tego do 180 dni – 175 spraw i do 330 dni – 18 spraw.
- W Zgierzu w terminie ponad 2 miesiące rozpatrzono 92 sprawy (18,8%). Ustalono, że istotną przyczyną niedotrzymywania dwumiesięcznego terminu były opóźnienia w podejmowaniu kolejnych czynności w prowadzonych postępowaniach. W jednej ze spraw, która wpłynęła w 2011 r., organ dopiero po 71 dniach wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku na podstawie art. 64 § 2 Kpa. W innej sprawie z 2011 r. do uzupełnienia wniosku wezwano po 30 dniach od jego złożenia, a w dalszym toku postępowania wnioskodawcę wezwano do złożenia dodatkowych dokumentów po 67 dniach od momentu zaistnienia takiej potrzeby. Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu Miasta Zgierza wyjaśnił, że główną przyczyną długich przerw pomiędzy kolejnymi czynnościami w prowadzonych postępowaniach, była duża rotacja pracowników.

¹⁶ Wyliczona przez dyrektora Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Łodzi szacunkowa powierzchnia pokrycia miasta decyzjami o warunkach zabudowy w latach 2011–2012 wynosiła około 440 ha.

¹⁷ Bez wliczania terminów przewidzianych dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 Kpa).

- W **Łodzi** do kontroli terminowości spraw dotyczących ustalania warunków zabudowy wybrano 170 (spośród 1.731) postępowań. Termin załatwienia 52 spraw wynosił do 60 dni. Pozostałe postępowania (118 – 69,4%) załatwiano w terminie od 61 do 866 dni.

Terminowość załatwiania spraw nie uległa poprawie także w sytuacji gdy projekt decyzji wraz z analizą zewnętrzną sporządziła firma zewnętrzna. W 2012 r. sporządzono 300 takich projektów. Kontrola 17 postępowań wykazała, że 15 spraw (88%) załatwiano powyżej 2 miesięcy, w tym 4 sprawy od pół do jednego roku, a jedną – 828 dni. W wyniku badania 6 spraw będących w toku stwierdzono nieprawidłowości polegające w szczególności na zwłoce w przekazaniu do uzgodnień oraz powiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego lub wydaniu decyzji wynoszącej od 37 do 91 dni. W 3 sprawach nierzetelnie informowano wnioskodawców o stanie postępowań - pomimo zebrania pełnego materiału dowodowego i braku przeszkód w wydaniu decyzji, powiadomiono strony postępowania o skomplikowanym charakterze sprawy i wyznaczono nowy termin jej załatwienia. W 1 przypadku inwestora powiadomiono o wszczęciu postępowania dopiero po sporządzeniu projektu decyzji (po 230 dniach od daty złożenia wniosku).

Jako przyczyny nieterminowego załatwiania spraw kierownicy kontrolowanych jednostek podali głównie dużą ilość równolegle prowadzonych postępowań i trudności kadrowe. Dodatkowo w Łodzi wskazano na nagromadzenie zaległości z lat poprzednich oraz czasochłonny przebieg poszukiwania stron postępowania.

3. Szczegółowa analiza przebiegu 100 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy wykazała, że z obowiązku określonego w art. 36 Kpa zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy wywiązano się jedynie w Bełchatowie (we wszystkich 10 badanych postępowaniach wysyłano stosowne powiadomienia). W pozostałych kontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki niezawiadamiania stron lub zawiadamiania ze znacznym opóźnieniem.

- W **Łodzi** na 20 badanych spraw w 9, trwających od 201 do 762 dni, brak było jakichkolwiek zawiadomień w tym zakresie. W 8 przypadkach powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki i nowym terminie po upływie 2 miesięcy od daty złożenia wniosku, w tym w jednej sprawie załatwianej łącznie 821 dni o przyczynach zwłoki zawiadomiono inwestora po 721 dniach od daty złożenia wniosku. W innych 3 sprawach, trwających 387, 243 i 242 dni, zawiadomienia te wysłano odpowiednio po 355, 270 i 182 dniach. W jednej sprawie poinformowano o przyczynach zwłoki (po upływie 2 miesięcy), bez podania nowego terminu załatwienia sprawy. W przypadku 10 spraw, w których podano nowy termin załatwienia sprawy, 3 decyzje nie zostały wydane w tym terminie. W trzech sprawach, pomimo upływu 295, 421 i 512 dni od daty złożenia wniosków, inwestorów nie powiadomiono o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. W 1 przypadku inwestora powiadomiono o wszczęciu postępowania dopiero po sporządzeniu projektu decyzji (po 230 dniach od daty złożenia wniosku). Ponadto kontrola 6 postępowań w toku wykazała, że w trzech sprawach, pomimo upływu 295, 421 i 512 dni od daty złożenia wniosków, inwestorów nie powiadomiono o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury wyjaśnił, że często wnioskodawcy informowani byli na bieżąco o przebiegu postępowania, podczas wizyt w Urzędzie. Wskazał również na reorganizację Urzędu, która wymagała ogromnego zaangażowania ogółu pracowników.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** z 20 badanych spraw, w 18 powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki, z tego w 9 przypadkach po upływie 2 miesięcy od daty złożenia wniosku, a w 13 nie podano nowego terminu załatwienia sprawy. W 2 sprawach brak było zawiadomień w tym zakresie. Postępowania te trwały 157 i 134 dni. W przypadku podania nowego terminu załatwienia sprawy, żadna z decyzji nie została wydana w tym terminie (termin przekroczone o 14-104 dni). Według zastępcy Prezydenta Miasta opóźnienia w wysyłaniu powiadomień o przyczynach zwłoki oraz brak informowania o przewidywanym terminie załatwienia sprawy wynikały m.in. z niedopatrzenia.
- W **Piotrkowie Trybunalskim** na 20 badanych spraw w 19 przypadkach po 2 miesiącach powiadomiono inwestorów o przyczynach zwłoki wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy, następnie przedłużając go o kolejne miesiące w razie potrzeby. W 4 z tych spraw decyzje wydano w terminach wynikających z zawiadomień, w 16 przypadkach termin ten był dłuższy niż wskazany w ostatnim zawiadomieniu o przedłużeniu terminu (do 7 miesięcy). W 1 przypadku, pomimo iż postępowanie trwało 213 dni, nie wysłano zawiadomienia o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.
- W **Zgierzu** na 20 badanych postępowań w 14 brak było zawiadomień stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji i wskazania nowego terminu załatwienia spraw. Powyższą nieprawidłowość Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji Urzędu Miasta Zgierza wyjaśnił niedopatrzeniem pracowników.

- Urząd Miasta **Radomska** w 9 na 10 badanych postępowań nie wywiązał się z obowiązku zawiadamiania stron o nieterminowym załatwieniu spraw. Według wyjaśnień odstąpiono od pisemnego powiadamiania, z uwagi na czynny udział stron w postępowaniu.

W Bełchatowie i Radomsku wywiązywano się z obowiązku - określonego w art. 64 § 2 Kpa - wzywiania inwestorów do uzupełnienia wniosków (usunięcia braków w terminie 7 dni).

- W **Łodzi** spośród 20 badanych postępowań w 16 przypadkach brak było potrzeby wzywiania inwestorów do uzupełnienia wniosków. W pozostałych 4 przypadkach pisemne wezwanie do uzupełnienia wniosku m.in. o stosowne zapewnienia gestorów sieci lub kopie map, wysłano do inwestorów po 9, 34, 35 i 75 dniach od daty złożenia wniosku (wnioski zostały uzupełnione). Wyjaśniono, że przyczyną opóźnienia była duża ilość równoległe prowadzonych spraw.
- W **Tomaszowie Mazowieckim** na 20 badanych postępowań, w 11 przypadkach brak było potrzeby wzywiania inwestorów do uzupełnienia wniosku. W 7 sprawach – w wyniku przeoczenia – nie wezwano inwestorów do uzupełnienia wniosków, pomimo braku stosownych zapewnień gestorów sieci, czym naruszono przepis art. 61 ust. 5 upzp. Taką samą nieprawidłowość stwierdzono w Piotrkowie Trybunalskim w odniesieniu do 8 postępowań. NIK nie podzieliła stanowiska kierownika jednostki, jakoby sama możliwość doprowadzenia przyłączy na danym terenie stanowiła podstawę odstąpienia od żądania stosownych zapewnień gestorów sieci. Fakt istnienia uzbrojenia na danym terenie nie jest bowiem równoznaczny z tym, że będzie ono wystarczające dla konkretnego zamierzenia budowlanego.

W 97 przypadkach (97%) projekty decyzji sporządzane były przez osoby wpisane na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. W 3 sprawach, prowadzonych w Urzędzie Miasta **Zgierza**, w wyniku niedopatrzenia pracowników, projekty decyzji nie zostały podpisane przez osobę uprawnioną.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 upzp postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

- W **Łodzi** przekroczenie powyższego terminu nastąpiło w 11 przypadkach (o 12-75 dni).
- W **Zgierzu** z uwagi na przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego zawieszono 15 postępowań, z których 9 podjęto po terminie określonym w art. 62 ust. 1 upzp (2 z opóźnieniem 95 dni, pozostałe z kilkudniowym opóźnieniem).

W Tomaszowie Mazowieckim, Zgierzu i Radomsku rejestry wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy były niezgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁸.

- W **Zgierzu** od 2007 r. prowadzono jeden rejestr decyzji, w którym ewidencjonowano 3 rodzaje wydanych decyzji: o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz powiatowym i gminnym. Ustalono ponadto, że rejestr prowadzono nierzetelnie (m.in. poprawiano błędy przy użyciu korektora, wpisywano 2 decyzje w 1 wiersz). W wystąpieniu pokontrolnym z 2010 r. NIK wnioskowała o doprowadzenie rejestru wydanych decyzji do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, były Prezydent Miasta Zgierza, niezgodnie z prawdą poinformował Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, o wykonaniu tego wniosku.
- W **Radomsku** rejestr decyzji o warunkach zabudowy był niekompletny – nie zawierał rubryk dotyczących streszczeń ustaleń decyzji, wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji.

W **Łodzi** do końca 2012 r. nie zakończyło się postępowanie, trwające od 2006 r., analizowane w toku poprzedniej kontroli NIK, o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynków wielorodzinnych przy ul. Szczecińskiej. Kontrola wykazała powtarzalność błędów proceduralnych, określonych przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r.) jako ewidentne zaniedbania Urzędu przy wyznaczaniu obszaru analizowanego i sporządzaniu analizy urbanistyczno – architektonicznej oraz niewykonanie zaleceń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 3 lutego 2011 r.). Nieprawidłowości te stanowiły podstawę

¹⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

do uchylenia decyzji o warunkach zabudowy. Wyjaśniając przyczyny powtarzalności błędów i niewykonywania zaleceń sądu Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury podał, że treść wyroków sądów w ww. sprawie jest niejednoznaczna i nie pozwala bez wątpliwości określić do czego zobowiązuje. NIK nie podzieliła tego stanowiska uznając, że NSA wyraźnie zwrócił uwagę, iż zarzuty przedstawione w uzasadnieniu Sądu I instancji były konkretne, szczegółowe i nie wymagały powtórzenia.

3.2.5. Realizacja dochodów miast z tytułu opłat planistycznych

W uchwalonych w latach 2011–2012 planach miejscowych ustalono stawki opłat planistycznych na poziomie do 30%, tj. zgodnie z art. 36 ust. 4 upzp.

Zgodnie z art. 37 ust. 6 upzp ustalenie opłaty planistycznej w drodze decyzji następuje bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego dotyczącego zbycia nieruchomości na terenie objętym planem miejscowym.

W trzech kontrolowanych miastach obowiązek ten nie był przestrzegany:

- W **Tomaszowie Mazowieckim** akty notarialne, będące podstawą wszczęcia postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, wpłynęły do Urzędu w dniach 6 maja 2011 r., 24 maja 2011 r. i 7 maja 2012 r. We wszystkich trzech przypadkach o wszczęciu postępowań zawiadomiono strony w dniu 31 grudnia 2012 r., tj. po upływie od 238 do 605 dni. Odnosząc się do stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu zastępcy Prezydenta Miasta, że wszczęcie postępowania po takim czasie jest „równie skuteczne jak wszczęcie postępowania zaraz po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego i nie niesie ze sobą negatywnych dla miasta skutków finansowych”, NIK zwróciła uwagę, że zawarte w ustawie sformułowanie „bezzwłocznie” nie pozwala na dowolną interpretację terminu ustalenia tej opłaty. Dochodzenie należnych Miastu opłat powinno mieć na względzie zapewnienie zgromadzenia wszystkich możliwych dochodów, w celu jak najpełniejszej realizacji budżetu Miasta, przy uwzględnieniu zasady roczności tego budżetu.
- W **Zgierzu** w latach 2011–2012 nie wszczęto żadnego postępowania w sprawie opłat planistycznych, pomimo posiadania wypisów aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości na terenach objętych planami miejscowymi. Powodem takiego stanu było nieprzekazywanie (do lipca 2012 r.) tych wypisów przez kancelarię Urzędu do wydziału zajmującego się ustalaniem opłat planistycznych. W lipcu 2012 r. do tego wydziału przekazano 3 kserokopie wypisów aktów notarialnych, zawartych w 2010 r., dotyczących zbycia nieruchomości na terenach objętych planem miejscowym z 2009 r. Do końca 2012 r. w Urzędzie nie podjęto działań w zakresie ustalenia opłat planistycznych. W toku kontroli NIK, dokonano przeglądu wypisów aktów notarialnych, dotyczących zbycia nieruchomości w latach 2011–2012, stwierdzając konieczność ustalenia opłaty planistycznej dla kolejnych 13 aktów notarialnych. Zbyte nieruchomości znajdowały się na terenach objętych planami miejscowymi z 2009 i 2010 r. Jak wyjaśnił zastępca Prezydenta Miasta nieprawidłowości te spowodowane były głównie przyczynami organizacyjnymi pracy Urzędu, w tym niewłaściwą formą komunikacji pomiędzy komórkami Urzędu. Istotną przyczyną tego stanu rzeczy, były także zmiany kadrowe. Naczelnik Wydziału Urbanistyki, Gospodarki Przestrzennej i Geodezji w złożonym oświadczeniu zobowiązał się do ponownego dokonania przeglądu wszystkich aktów notarialnych zbycia nieruchomości na terenach objętych wszystkimi obowiązującymi planami miejscowymi, w których określono procentowy wzrost wartości nieruchomości.
- W **Łodzi** pomimo upływu od 110 do 431 dni od daty wpływu 20 wypisów aktów notarialnych, nie wszczęto postępowań w sprawie naliczenia opłaty planistycznej. Według wyjaśnień przyczyną powstania nieprawidłowości była duża ilość prowadzonych spraw.

W pozostałych kontrolowanych miastach nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono (w Radomsku nie wpłynęły wypisy aktów notarialnych, w Piotrkowie Trybunalskim otrzymano 1 wypis i wszczęto postępowanie).

W Łodzi stwierdzono także opóźnienia w windykacji opłat planistycznych:

- W latach 2011–2012 w **Łodzi** wydano 7 ostatecznych decyzji naliczających opłatę planistyczną na łączną kwotę 29.360,37 zł. Uzyskane dochody z tego tytułu wyniosły 16.895,37 zł. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. nie zostały uregulowane należności w łącznej kwocie 12.465 zł, wynikające z 2 decyzji wydanych 13 lutego i 5 marca 2012 r. Celem wyegzekwowania opłaty naliczonej decyzją z 13 lutego 2012 r. (9.220 zł) dłużnikowi doręczono 16 lipca 2012 r. upomnienie z wezwaniem do zapłaty. Pomimo braku uregulowania należności w wyznaczonym terminie,

do końca 2012 r. w sprawie tej nie wystawiono tytułu wykonawczego i nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, czym naruszono przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹. Do końca 2012 r. nie podjęto działań zmierzających do wyegzekwowania należności w kwocie 3.245 zł, naliczonej decyzją z dnia 5 marca 2012 r. (upomnienie wysłano dopiero 31 stycznia 2013 r., tj. w czasie kontroli NIK). Jako przyczynę powstania zwłoki w wystawieniu tytułu wykonawczego i wysłania upomnienia wskazano m.in. dużą ilość równolegle prowadzonych spraw.

W Łodzi, na nieprawidłowości dotyczące opóźnień we wszczynaniu postępowań w sprawie opłat planistycznych oraz opieszałość w wystawianiu tytułów wykonawczych, NIK wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 lipca 2012 r., wnioskując jednocześnie o ich wyeliminowanie. Zapowiedziane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne starania, mające na celu bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie opłat planistycznych, nie przyniosły oczekiwanych efektów i według wyjaśnień Prezydenta Miasta Łodzi konieczne będzie ponowne przeanalizowanie możliwości zwiększenia obsady kadrowej. Ponadto Prezydent podał, że zarzut niewykonania zaleceń pokontrolnych w zakresie bezzwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych dotyczył jedynie jednego przypadku. NIK zauważyła, że w odniesieniu do wydanych w latach 2011–2012 decyzji naliczających opłatę planistyczną, Urząd miał obowiązek wystawienia tylko tego jednego tytułu wykonawczego i mimo to z obowiązku tego się nie wywiązał.

3.2.6. Załatwianie spraw roszczeniowych, związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych

W okresie objętym kontrolą w Bełchatowie, Tomaszowie Mazowieckim i Zgierzu nie zgłoszono wniosków roszczeniowych związanych z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, która spowodowała, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (art. 36 ust. 1 – 3 upzp). Nie wypłacono również odszkodowań z tego tytułu.

W pozostałych miastach złożono łącznie 20 wniosków, z czego do końca 2012 r. rozpatrzono 14. W 13 przypadkach roszczeń nie uznano (część spraw znajdowała się w związku z tym na drodze postępowania sądowego), w 1 – wypłacono odszkodowanie w kwocie 8.860 zł. Roszczenie zgłoszono przed upływem 5-letniego terminu od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący, tj. zgodnie z art. 37 ust. 3 upzp.

W Piotrkowie Trybunalskim i w Radomsku nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 8 upzp, okresowego przedstawiania radzie miejskiej informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1 – 3 upzp i wydanych decyzjach w sprawie opłat planistycznych.

3.2.7. Łączny wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości

Łączne nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 27.549 zł i dotyczyły uszczuplenia środków lub aktywów:

- na kwotę 12.465 zł, w wyniku niepodjęcia działań windykacyjnych w celu poboru opłat planistycznych w Łodzi, (str. 24-25)
- na kwotę 15.084 zł, w związku ze wzrostem nakładów poniesionych na opracowanie projektu studium Zgierza. (str. 14)

¹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli realizacji przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wykorzystano wyniki wcześniejszych kontroli NIK w tym zakresie. Kontrole te wykazały niewielkie zaangażowanie organów gmin w realizację tych zadań. Według danych Delegatury NIK w Łodzi, uzyskanych na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK, w 12 urzędach miejskich województwa łódzkiego, w 2012 r. wskaźnik ten nie przekraczał w połowie miast 10%. Szczególnie krytyczna sytuacja utrzymywała się w Łodzi, w której poziom pokrycia planami miejscowymi od dłuższego czasu kształtował się na poziomie 5%. Brak planów miejscowych powodował, że ustalanie przeznaczenia terenów oraz określanie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, odbywało się na podstawie decyzji administracyjnych (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Stwierdzone w poprzednich kontrolach w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły głównie nieprzestrzegania obowiązujących terminów i niekompletności decyzji.

Ze względu na zasadniczy wpływ polityki przestrzennej na jakość życia społeczeństwa, do kontroli wybrano największe pod względem liczby mieszkańców ośrodki miejskie, istotnie oddziałujące jednocześnie na rozwój regionu (dobór celowy)²⁰. Na koniec 2010 r. w wybranych miastach (Łódź, Piotrków Trybunalski, Tomaszów Mazowiecki, Radomsko, Bełchatów i Zgierz) zamieszkiwało 1.046,6 tys. osób, co stanowiło 41,3% liczby mieszkańców województwa łódzkiego.

Kryteriami decydującymi o wyborze miast były także:

- stopień pokrycia obszaru miast planami miejscowymi,
- możliwość sprawdzenia wniosków pokontrolnych NIK (wnioski z poprzednich kontroli skierowano do prezydentów Łodzi, Tomaszowa Mazowieckiego i Zgierza),
- zarzuty przedstawiane w informacjach prasowych²¹ i skargach, dotyczących problematyki zagospodarowania przestrzennego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich skontrolowanych jednostkach od osób odpowiedzialnych za występujące nieprawidłowości pobierano stosowne wyjaśnienia w trybie art. 40 ustawy o NIK.

Do kierowników wszystkich 9 kontrolowanych jednostek (prezydentów miast, dyrektorów) skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające ustalenia stanu faktycznego, oceny badanych zagadnień, uwagi oraz łącznie 35 wniosków pokontrolnych. Wnioski dotyczyły głównie:

- poprawy efektywności i terminowości sporządzania planów miejscowych oraz studium (Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Zgierz),
- opracowania wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych (Tomaszów Mazowiecki, Zgierz),
- rzetelnego prowadzenia postępowań i przestrzegania obowiązujących terminów przy ustalaniu przeznaczenia terenów w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Bełchatów, Łódź, Piotrków Trybunalski, Radomsko, Tomaszów Mazowiecki, Zgierz),

²⁰ Pomięto Pabianice, w których NIK (P/10/110) pozytywnie oceniła prowadzoną politykę przestrzenną (stwierdzono m.in. 100% pokrycia obszaru miasta planami miejscowymi). Do kontroli dobrano natomiast Radomsko, w którym powyższy wskaźnik wynosił 3,8%.

²¹ „Łódź bez planów zagospodarowania przestrzennego jeszcze przez lata” – Express Ilustrowany z 27 października 2011 r. „Łódź nie jest przyjazna dla inwestora. Radni o raporcie NIK” – Dziennik Łódzki z 26 października 2011 r. „Tramwaje pod ziemię. Konkurs na zagospodarowanie centrum Łodzi” – Express Ilustrowany z 25 października 2010 r. „W urbanizacyjnym chaosie” – Rzeczpospolita z 17 lipca 2012 r.

- weryfikacji prawidłowości prowadzonych postępowań w sprawach o ustalenie warunków zabudowy, w szczególności pod kątem bieżącego analizowania i uwzględniania orzecznictwa sądów administracyjnych, w celu uniknięcia powtarzalności błędów proceduralnych (Łódź),
- ustalania opłat planistycznych bez zbędnej zwłoki oraz zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych dla prawidłowej windykacji tej opłaty (Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Zgierz),
- realizacji obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 upzp, dotyczącego przedstawiania radzie miejskiej co najmniej raz w roku informacji o zgłoszonych żądaniach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 upzp (Piotrków Trybunalski, Radomsko).

Zastrzeżenia w sprawie ustaleń stanu faktycznego, ocen oraz wniosków złożył p. o. Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi. Zastrzeżenia te uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 25 kwietnia 2013 r. zostały w części uwzględnione.

Pozostali kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o realizacji wniosków pokontrolnych. Z treści otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji, z czego 29 zostało wykonanych, 5 znajduje się w trakcie realizacji, a 1 wniosek nie został jeszcze zrealizowany. W kontrolowanych jednostkach w ramach realizacji wniosków zapowiedziano wdrożenie wewnętrznych regulacji usprawniających proces przygotowania projektów planów miejscowych, przeprowadzenie analizy przyczyn stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości przy realizacji zadań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz ustalania i windykacji opłat planistycznych. Prezydent Łodzi zobowiązała podległe służby m.in. do wprowadzenia efektywnych rozwiązań „nadających najwyższy priorytet realizacji planów zagospodarowania przestrzennego” oraz zaproponowania niezbędnych rozwiązań systemowych i organizacyjnych w celu zapewnienia terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
1.	Urząd Miasta Bełchatowa	Marek Chrzanowski	Prezydent Miasta
2.	Biuro Planowania Przestrzennego w Bełchatowie	Dorota Kupka	Dyrektor
3.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	Prezydent Miasta
4.	Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi	Krzysztof Bednarek Roman Wieszczyk	p. o. Dyrektora Dyrektor
5.	Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	Krzysztof Chojniak	Prezydent Miasta
6.	Pracownia Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim	Paweł Czajka	Dyrektor
7.	Urząd Miasta Radomska	Anna Milczanowska	Prezydent Miasta
8.	Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim	Rafał Zagozdón	Prezydent Miasta
9.	Urząd Miasta Zgierza	Iwona Wieczorek	Prezydent Miasta

Zestawienie ocen kontrolowanych jednostek

Jednostka kontrolowana	Ocena ogólna	Ustalone nieprawidłowości
Urząd Miasta Bełchatowa	p.n.	Opóźnienia w ustalaniu warunków zabudowy. Przekroczenie dopuszczalnego okresu zawieszenia postępowania administracyjnego dotyczącego ustalenia warunków zabudowy, ze względu na przystąpienie do sporządzenia i opracowywanie planu miejscowego (1 przypadek)
Biuro Planowania Przestrzennego w Bełchatowie	p.	-
Urząd Miasta Łodzi	n.	Brak planów miejscowych dla ponad 94% powierzchni Miasta. Opieszale i nierzetelne ustalanie warunków zabudowy. Powtarzalność błędów proceduralnych przy ustalaniu warunków zabudowy. Niewykonanie wniosków pokontrolnych NIK. Opieszałość w podejmowaniu działań windykacyjnych i egzekucyjnych w zakresie opłaty planistycznej
Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi	n.	Niska realizacja harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2011–2014
Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	p.	-
Pracownia Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim	p.n.	Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy bez stosownych zapewnień gestorów sieci o istniejącym lub projektowanym uzbrojeniu terenu, wystarczającym dla zamierzenia budowlanego. Nieprzestrzeganie obowiązujących terminów w postępowaniach o ustalanie warunków zabudowy. Niedotrzymywanie terminów powiadamiania inwestorów o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wraz z podaniem przyczyn zwłoki.
Urząd Miasta Radomska	p.n.	Niezachowanie ustawowego terminu zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Nieprzestrzeganie obowiązujących terminów w postępowaniach o ustalanie warunków zabudowy. Prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy niezgodnie ze wzorem.
Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim	n.	Niski stopień pokrycia obszaru planami miejscowymi. Nieprzestrzeganie obowiązujących terminów przy ustalaniu warunków zabudowy. Opieszale wszczynanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Niewywiązanie się z obowiązku prowadzenia rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy.

Jednostka kontrolowana	Ocena ogólna	Ustalone nieprawidłowości
Urząd Miasta w Zgierzu	n.	Brak skutecznych działań monitorujących postęp prac nad opracowaniem zmiany studium. Brak wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych. Brak pisemnych analiz warunków i zasad zagospodarowania terenu, jego zabudowy oraz analiz stanu faktycznego i prawnego terenu, dla realizacji inwestycji celu publicznego. Brak projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sporządzonych przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Nieterminowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Nieinformowanie stron o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i nowym terminie załatwienia sprawy. Niestaranne prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy. Nieustalanie opłat planistycznych w drodze decyzji.

p. – pozytywna, p.n. – pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, n - negatywna

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
2. Sejmowa Komisja Infrastruktury
3. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
4. Wojewoda Łódzki
5. Marszałek Województwa Łódzkiego
6. Przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego
7. Prezydenci kontrolowanych miast
8. Przewodniczący rad miejskich kontrolowanych miast
9. Posłowie i senatorowie Ziemi Łódzkiej
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.;
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2013 r., poz. 267;
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.;
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1588;
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego - Dz. U. Nr 130, poz. 1385.